

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 3/2020 w pierwszym czytaniu z myślą o przyjęciu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody

(2020/C 147/02)

I. WPROWADZENIE

W dniu 28 maja 2018 r. Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, tzw. rozporządzenia o ponownym wykorzystaniu wody (9498/18 + ADD 1–6).

Parlament Europejski przyjął opinię w pierwszym czytaniu w dniu 12 lutego 2019 r. (6427/19).

Na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2019 r. Rada uzgodniła podejście ogólne do wniosku Komisji (10268/19) dające prezydencji mandat do prowadzenia negocjacji z Parlamentem Europejskim.

Trzy rundy rozmów trójstronnych miały miejsce w dniach 10 października, 12 listopada i 2 grudnia 2019 r. Równoległe do rozmów trójstronnych zorganizowano kilka technicznych posiedzeń trójstronnych.

W dniu 18 grudnia 2019 r. po analizie tekstu z myślą o porozumieniu Komitet Stałych Przedstawicieli zatwierdził ostateczny kompromis wynikający z rozmów trójstronnych (14944/19 + COR1). Zatwierdzony tekst, w którym zmieniono numerację przepisów, dystrybuowano tego samego dnia co ZAŁĄCZNIK do dok. 15254/19 + COR 1.

W dniu 21 stycznia 2020 r. przedmiotowy tekst zatwierdziła Komisja ENVI w Parlamencie Europejskim. Następnie w tym samym dniu przewodniczący Komisji ENVI przesłał pismo do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli, w którym stwierdził, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez prawników lingwistów zaleci wspomnianej komisji i zgromadzeniu plenarnemu przyjęcie stanowiska Rady bez poprawek.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię w sprawie wniosku w dniu 12 grudnia 2018 r. ⁽¹⁾. Komitet Regionów przyjął swoją opinię w dniu 6 grudnia 2018 r. ⁽²⁾.

II. CEL

Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie, by odzyskana woda była bezpieczna do nawadniania w rolnictwie, a tym samym zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, propagowanie gospodarki o obiegu zamkniętym, wspieranie dostosowania do zmiany klimatu oraz przyczynianie się do rozwiązania problemu niedoboru wody i wynikającej z niego presji na zasoby wody w sposób skoordynowany w całej Unii, co przyczyni się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

Uwagi ogólne

Z myślą o osiągnięciu porozumienia co do rozporządzenia o ponownym wykorzystaniu wody przedstawiciele Rady i Parlamentu Europejskiego przeprowadzili nieformalne negocjacje trójstronne w celu zbliżenia stanowisk. Tekst stanowiska Rady w pierwszym czytaniu w sprawie rozporządzenia w pełni odzwierciedla kompromis wypracowany przez obu współustawodawców z udziałem Komisji Europejskiej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 94.

⁽²⁾ Dz.U. C 86 z 7.3.2019, s. 353.

Rada i Parlament Europejski zgadzają się z celami rozporządzenia o ponownym wykorzystaniu wody. W tym kontekście podczas końcowych rozmów trójstronnych Rada i Parlament uzgodniły tekst rozporządzenia, które zapewnia równowagę między ich różnymi stanowiskami. Z jednej strony, z myślą o unikaniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, Rada chciała zapewnić jasność co do zakresu rozporządzenia i wystarczającą elastyczność dla państw członkowskich, które praktykują ponowne wykorzystanie wody do nawadniania w rolnictwie i dla tych, które tego nie praktykują. Z drugiej strony Parlament chciał wzmocnić harmonizację przepisów dotyczących ponownego wykorzystania wody w UE, w tym poprzez określenie minimalnych wymogów dotyczących jakości wody i monitorowania.

Kwestie kluczowe

Porozumienie osiągnięte w ramach rozmów trójstronnych w dniu 2 grudnia 2019 r. odzwierciedla zbliżenie stanowisk Rady i Parlamentu co do kilku kwestii.

Zakres

Rada i Parlament zgadzają się, że minimalne wymogi co do jakości wody i monitorowania określone w rozporządzeniu dotyczą wyłącznie wykorzystywania oczyszczonych ścieków komunalnych do nawadniania w rolnictwie. Niemniej, uznając ogromny potencjał ponownego wykorzystania odzyskanej wody do celów innych niż nawadnianie w rolnictwie, załącznik I do rozporządzenia przewiduje, że bez uszczerbku dla stosownych przepisów unijnych w obszarze środowiska i zdrowia państwa członkowskie mogą wykorzystywać odzyskaną wodę do innych celów, takich jak cele związane z przemysłem, usługami komunalnymi i środowiskiem.

Ponadto stanowisko Rady w pierwszym czytaniu zawiera w art. 2 ust. 2 klauzulę dyskrecyjną, która umożliwia państwom członkowskim podejmowanie decyzji, że ponowne wykorzystanie wody do nawadniania w rolnictwie nie jest odpowiednie w co najmniej jednym obszarze dorzecza lub jego częściach. Dzięki temu państwa członkowskie, które nie praktykują ponownego wykorzystania wody, unikają niepotrzebnych kosztów administracyjnych, takich jak koszty związane z ustanowieniem struktury administracyjnej do celów wydawania zezwoleń.

Jednocześnie klauzula ta określa warunki służące zapewnieniu, by państwa członkowskie należycie uzasadniały swoje decyzje, poddawały je w razie konieczności przeglądowi, co najmniej raz na sześć lat, i przedkładały je Komisji. Ponadto art. 10 ust. 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek udostępniania swoich decyzji w internecie lub w inny sposób. W motywie nr 7 wyjaśniono ponadto, że celem rozporządzenia jest propagowanie rozwiązania polegającego na ponownym wykorzystaniu wody do nawadniania w rolnictwie za każdym razem, gdy jest to słuszne i korzystne pod względem kosztów. W motywie zwraca się również uwagę na to, że rozporządzenie powinno być wystarczająco elastyczne, by zagwarantować, że państwa członkowskie, które nie praktykują ponownego wykorzystania wody do nawadniania w rolnictwie, będą musiały stosować te przepisy dopiero wówczas, gdy zaczną praktykowanie wykorzystania wody do tego celu na późniejszym etapie.

Ponadto Rada i Parlament uznają wagę umożliwiania innowacji w ponownym wykorzystaniu wody przy jednoczesnym unikaniu zakłóceń konkurencji. Z tych przyczyn stanowisko Rady w pierwszym czytaniu przewiduje w art. 2 ust. 3, że pod pewnymi warunkami projekty badawcze i pilotażowe mogą stanowić odstępstwo od stosowania rozporządzenia.

W art. 2 ust. 4 wskazuje się, że przedmiotowe rozporządzenie stosuje się bez uszczerbku dla ram ustawodawczych dotyczących higieny żywności określonych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004.

Jednocześnie art. 2 uwzględnia podejście wielobarierowe, określając, że przedmiotowe rozporządzenie nie wyklucza uzyskiwania przez przedsiębiorstwa sektora spożywczego jakości wody wymaganej do zapewnienia zgodności z przepisami rozporządzenia (WE) nr 852/2004 dzięki zastosowaniu na kolejnym etapie kilku wariantów oczyszczania wody, niezależnie lub w połączeniu z innymi wariantami nieobjmującymi oczyszczania lub korzystania z innych alternatywnych zasobów wody do nawadniania w rolnictwie. W tym kontekście należy zauważyć, że art. 5 ust. 4 lit. c) przewiduje, że plan zarządzania ryzykiem ponownego wykorzystania wody musi w szczególności identyfikować dodatkowe bariery w systemie ponownego wykorzystania wody i określać wszelkie dodatkowe wymogi za punktem kontroli zgodności z przepisami, konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa systemu ponownego wykorzystania wody, w tym warunki związane z dystrybucją, przechowywaniem i wykorzystaniem, w stosownych przypadkach, i określać podmioty odpowiedzialne za spełnianie tych wymogów. Odniesienie do barier występuje również w załączniku I sekcja 2 pkt 1.

Ostatecznie poprawka zaproponowana przez Parlament, dotycząca wprowadzenia odpowiedzialności operatora zakładu odzyskiwania wody w przypadku braku zgodności z przepisami, nie znalazła się z tekście kompromisowym, ponieważ uznano, że wykracza poza zakres stosowania. Ponadto w praktyce byłoby bardzo trudno udowodnić, że przyczyną zanieczyszczenia gleby lub upraw jest odzyskana woda.

Minimalne wymogi dotyczące jakości wody i monitorowania

Rozporządzenie o ponownym wykorzystaniu wody ma na celu ochronę zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska poprzez ustanowienie minimalnych wymogów zarówno dotyczących jakości odzyskanej wody, jak i monitorowania zgodności, w połączeniu z harmonizacją kluczowych elementów zarządzania ryzykiem.

Te minimalne wymogi są określone odpowiednio w załączniku I i załączniku II rozporządzenia. Załączniki te są wynikiem starannej pracy ekspertów, w tym ekspertów ze Wspólnego Centrum Badawczego. Biorąc pod uwagę, że prace techniczne muszą mieć pierwszeństwo przed względami politycznymi, Rada i Parlament ustaliły w czasie rozmów trójstronnych, że wprowadzą tylko kilka zmian do tych załączników; zmiany te zostały następnie zatwierdzone przez Wspólne Centrum Badawcze. Ponadto, dla jasności w tabeli 1 w załączniku I dodano przypis w brzmieniu: „Jeśli ten sam rodzaj nawadnianych upraw należy do kilku kategorii w tabeli 1, zastosowanie mają wymogi najsurowsze.” Rada i Parlament uzgodniły ponadto brzmienie przepisu o monitorowaniu walidacyjnym. Przepis ten stwierdza, że monitorowanie walidacyjne należy przeprowadzić we wszystkich przypadkach modernizacji urządzeń i przy wprowadzaniu nowych urządzeń lub procesów. Ponadto monitorowanie walidacyjne musi być przeprowadzone wyłącznie w stosunku do klasy jakości wody, której dotyczą najsurowsze wymogi.

Dzięki przekazaniu Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych w celu dostosowania do postępu technicznego i naukowego kluczowych elementów zarządzania ryzykiem (art. 5 ust. 5 akapit pierwszy) oraz aktów delegowanych uzupełniających rozporządzenie w celu określenia specyfikacji technicznej zarządzania ryzykiem (art. 5 ust. 5 akapit drugi) zapewnia się ciągłą aktualizację rozporządzenia. Ponadto art. 11 ust. 5 przewiduje, że Komisja musi, konsultując się z państwami członkowskimi, ustanowić wytyczne, aby wspierać stosowanie rozporządzenia w praktyce. Komisja musi przedłożyć te wytyczne w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Harmonizacja wynika również z art. 6 ust. 5, który przewiduje, że właściwe organy muszą w ciągu 12 miesięcy przekazać osobie, która złożyła wniosek o zezwolenie, przewidywaną datę decyzji w sprawie wniosku. Ponadto na podstawie art. 15 państwa członkowskie, które praktykują ponowne wykorzystanie wody w rolnictwie, muszą ustanowić przepisy dotyczące sankcji w przypadkach naruszenia rozporządzenia oraz podejmują wszelkie konieczne środki, aby zapewnić ich zastosowanie. Państwa członkowskie muszą w ciągu czterech lat od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia powiadomić Komisję o tych przepisach i środkach oraz o wszelkich późniejszych zmianach mających wpływ na te przepisy i środki.

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu nie określa minimalnych wymogów w odniesieniu do mikrozanieczyszczeń i mikrodrobin plastiku. Niemniej, w załączniku II pkt B 6 lit. e) stwierdza się, że mikrozanieczyszczenia i mikrodrobiny plastiku to substancje zaczynające budzić obawy w odniesieniu do jakości wody, które wymagają szczególnej uwagi w ocenie ryzyka. Ponadto w art. 12 ust. 2 lit. d) wskazuje się na substancje zaczynające budzić obawy jako na aspekt, na który Komisja musi zwrócić szczególną uwagę podczas oceny. W związku z powyższym Komisja wyraziła gotowość złożenia oświadczenia, że biorąc pod uwagę, iż mikrozanieczyszczenia i mikrodrobiny plastiku stanowią kwestię ogólną, nie ograniczoną wyłącznie do odzyskanej wody, będzie kontynuować wysiłki, by dokładniej zająć się tym istotnym zagadnieniem.

Możliwość wzięcia pod uwagę różnic pomiędzy systemami ponownego wykorzystania wody w UE

Zgodnie z podejściem zakładającym odpowiedniość do założonych celów, kompromis przedstawiony w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu przewiduje elastyczność dla państw członkowskich, które praktykują ponowne wykorzystanie wody do nawadniania w rolnictwie, jeśli chodzi o organizację ich systemów ponownego wykorzystania wody. Jednocześnie kompromis zapewnia wystarczającą ochronę zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska. Art. 5 (Zarządzanie ryzykiem) i art. 6 (Obowiązki dotyczące zezwoleń dotyczących odzyskanej wody), w powiązaniu z definicjami właściwego organu, użytkownika końcowego i podmiotu odpowiedzialnego w art. 3 dają państwom członkowskim elastyczność co do rozłożenia odpowiedzialności na różne podmioty w systemie ponownego wykorzystania wody.

Ponadto, aby zapewnić konieczną możliwość dostosowania do lokalnych okoliczności, art. 3 ust. 11 definiuje punkt kontroli zgodności z przepisami jako punkt, do którego operator zakładu odzyskiwania wody dostarcza odzyskaną wodę następnemu podmiotowi w łańcuchu, podczas gdy art. 6 ust. 3 lit. f) stwierdza, że dokładne określenie punktu kontroli zgodności z przepisami może być umieszczone w zezwoleniu.

Z kolei art. 7 ust. 3 przewiduje elastyczność, stwierdzając, że to do właściwego organu w państwach członkowskich należy ustalenie, że zgodność z warunkami została przywrócona według procedur określonych w planie zarządzania ryzykiem dotyczącym ponownego wykorzystania wody.

Biorąc pod uwagę elastyczność, jaką stanowisko Rady w pierwszym czytaniu pozostawia państwom członkowskim i innym podmiotom w obszarze ponownego wykorzystania wody, podczas rozmów trójstronnych współustawodawcy uzgodnili datę rozpoczęcia stosowania rozporządzenia na trzy lata od wejścia w życie (art. 16).

Inne istotne kwestie

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu określa kilka innych istotnych kwestii, co do których przedstawiciele Rady i Parlamentu Europejskiego osiągnęli porozumienie w czasie rozmów trójstronnych.

Informacje i przejrzystość

Z myślą o propagowaniu ponownego wykorzystania wody, gdy odzyskana woda jest wykorzystywana do nawadniania w rolnictwie, państwa członkowskie muszą organizować ogólne kampanie informacyjne i zwiększające wiedzę na temat oszczędzania zasobów wodnych będącego rezultatem takiego wykorzystywania. Aby unikać nieproporcjonalnego obciążenia, art. 9 przewiduje, że państwa członkowskie mogą dostosowywać takie kampanie do skali stosowanego przez nie ponownego wykorzystania wody. Ponadto, z uwagi na przejrzystość, w art. 10 wymienia się informacje dotyczące ponownego wykorzystywania wody, które muszą być udostępnione opinii publicznej w internecie lub w inny sposób przez państwa członkowskie, w których wykorzystywana jest odzyskana woda. Informacje te muszą być adekwatne i aktualizowane co dwa lata. Ponadto art. 11 przewiduje ustanowienie systemu informowania o monitorowaniu wdrażania rozporządzenia.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu odnosi się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w nowym motywie nr 39, tak jak w przypadku dyrektywy o produktach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Jest to odzwierciedlenie sytuacji, w której wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zazwyczaj nazywanej konwencją z Aarhus. Nie jest konieczne określanie w rozporządzeniu o ponownym wykorzystaniu wody konkretnych zobowiązań dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ponieważ wszystkie państwa członkowskie UE mają dobrze działające systemy krajowe, które zapewniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Ocena i przegląd

Art. 12 ust. 1 przewiduje, że Komisja musi przeprowadzić ocenę i przegląd stosowania rozporządzenia w ciągu 8 lat od jego wejścia w życie. W artykule wymienione są elementy, na których musi opierać się ocena. W jej ramach Komisja musi ocenić wykonalność rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia na wykorzystywanie odzyskanej wody do dalszych konkretnych zastosowań, w tym ponownego wykorzystania w przemyśle. Komisja musi również ocenić wykonalność rozszerzenia wymogów rozporządzenia, by objąć nimi niebezpośrednie wykorzystanie oczyszczonych ścieków.

IV. PODSUMOWANIE

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w sprawie rozporządzenia o ponownym wykorzystaniu wody w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty podczas nieformalnych negocjacji pomiędzy przedstawicielami Rady i Parlamentu Europejskiego, prowadzonych przez Komisję. W związku z powyższym Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zaproponowanie Radzie, by:

- zatwierdziła niniejsze uzasadnienie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu, oraz
- przekazała to uzasadnienie Parlamentowi Europejskiemu.

Po przyjęciu przez Parlament Europejski stanowiska w drugim czytaniu, zatwierdzającego stanowisko Rady bez poprawek, rozporządzenie o ponownym wykorzystaniu wody wejdzie w życie 20. dnia po jego publikacji w Dzienniku Urzędowym UE.
